



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrlové, Ph.D., a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a Mgr. Jany Volkové ve věci

navrhovatelky: **obec V.**
sídlem V. 68, V.
zastoupené advokátem JUDr. Radkem Židlíkem
sídlem ř. T. Bati 1560, Zlín

proti
odpůrci: **Magistrát města Přerova**
Bratrská 34, Přerov 2

**o zrušení opatření obecné povahy žalovaného ze dne 4. 12. 2017, č. 166/2017 – Stanovení
přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích,**

takto:

- I. Návrh **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Navrhovatelka se návrhem podaným k soudu dne 15. 12. 2017 domáhala zrušení opatření obecné povahy, nazvaného *Stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích 166/2017* (dále jen „předmětné OOP“), vydaného odpůrcem dne 4. 12. 2017, jímž odpůrce stanovil přechodnou úpravu provozu na pozemní komunikaci III/43610 a III/4369 spočívající především v doplnění stávající dopravní značky B13/5t/ (zákaz vjezdu vozidel,

jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 5t) o dodatkovou tabulku E3a/1500 m/, která platnost značky B13/5t/ posouvá až od místa vzdáleného 1500 m od předmětné dopravní značky z důvodu realizace stavební akce „D1 X P.-L., průjezd po sil. III/43610“, a to na dobu od 10. 12. 2017 do 31. 12. 2018.

B) Podmínky řízení

2. Předmětné OOP představuje opatření obecné povahy vydané dle § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Vydání předmětného OOP bylo oznámeno veřejnou vyhláškou odpůrce, která byla vyvěšena na úřední desce Statutárního města Přerov dne 5. 12. 2017 a z úřední desky byla sejmuta dne 21. 12. 2017. Předmětné OOP tudíž dle § 77 odst. 5 věty poslední za středníkem nabylo účinnosti dnem 10. 12. 2017. Podmínka existence předmětu řízení, stejně jako podmínka včasnosti návrhu [§ 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] tak byly splněny.
3. Jelikož navrhovatelka v návrhu tvrdí, že pozemní komunikace č. III/43610, již se přechodná úprava provozu týká, je jedinou přístupovou komunikací do obce ze západního směru, přičemž důsledkem přechodné úpravy provozu, jež byla předmětným OOP stanovena, je posunutí platnosti zákazové značky omezující vjezd vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 5t, o 1500 směrem do území obce, čímž dojde k dotčení území obce Veselíčko v délce 1 km, má krajský soud za to, že navrhovatelka tvrzením o zkrácení svých práv splnila podmínku aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení předmětného OOP dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Zda přitom ke zkrácení práv navrhovatelky skutečně došlo, a je-li zde tedy i legitimace věcná, je předmětem následného věcného přezkumu.
4. Odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je dle § 101a odst. 3 s. ř. s. ten, kdo napadené opatření obecné povahy vydal, tj. Magistrát města Přerova.
5. Soud konečně shledal jako splněnou také podmínku existence projednatelného závěrečného návrhu (petitu), neboť se navrhovatelka domáhal zrušení celého předmětného OOP.

C) Podstata návrhu

6. Navrhovatelka odůvodnila návrh tvrzením, že ačkoli odpůrce v odůvodnění předmětného OOP uvedl, že při stanovení přechodné úpravy provozu postupoval v souladu s § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu a podle části šesté s. ř., nebylo tomu tak. Navrhovatelce nebyl odpůrcem doručen návrh předmětného OOP k vyvěšení na její úřední desce, přestože je navrhovatelka obcí, jejíhož správního obvodu se předmětné OOP týká. Návrh předmětného OOP tak nebyl v rozporu s § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“) vyvěšen na úřední desce navrhovatelky a dotčené osoby tudíž byly zkráceny na svém právu být vyzvány, aby k návrhu předmětného OOP podávaly připomínky nebo námítky. Navrhovatelka by přitom bezpochyby námítky vůči návrhu předmětného OOP vznesla.

7. Odpůrce odkázal na § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, který zakotvuje zjednodušené řízení o stanovení přechodné úpravy provozu, v němž jsou zcela upozaděna práva dotčených osob vyjádřit se k návrhu opatření obecné povahy či vznést k němu námítky, neboť umožňuje vydat opatření obecné povahy bez předchozího doručení návrhu dotčeným obcím k vyvěšení. Odpůrce skutečně předmětné OOP za přechodnou úpravu provozu onačil, avšak učinil tak v rozporu s § 77 odst. 4 zákona o silničním provozu, jenž umožňuje příslušnému správnímu orgánu stanovit přechodnou úpravu provozu pouze při kumulativním splnění podmínek: a) hrozí-li nebezpečí z prodlení a b) nejdéle na dobu 60 dnů, jež však splněny nebyly, neboť odpůrce předmětným OOP stanovil úpravu provozu na dobu od 10. 12. 2017 do 31. 12. 2018, tedy na dobu téměř 13. měsíců, stejně jako není splněna podmínka hrozby nebezpečí z prodlení, neboť dosavadní úprava provozu na dané komunikaci III/43610 spočívající v umístění svislé dopravní značky B13/5t/, včetně dodatkové tabulky E13, v daném místě existuje již řadu let a stavební akce „*D1 X P. – L., průjezd vozidel po sil. III/43610*“ je akcí dlouhodobě plánovanou. Odpůrce tak měl mnoho let na to, aby předmětnou úpravu provozu stanovil běžným zákonným postupem a nemusel přistupovat ke stanovení přechodné úpravy provozu ve zjednodušeném řízení dle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu.
8. Dále navrhovatelka uvedla, že i kdyby předmětná úprava provozu skutečně splňovala parametry přechodné úpravy, musel by odpůrce v předmětném OOP odůvodnit, v čem hrozba nebezpečí z prodlení spočívala, jelikož se jedná o zcela zásadní podmínku k tomu, aby mohl odpůrce přistoupit ke zjednodušenému řízení dle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. To však odpůrce neučinil. Přitom dle § 174 odst. 1 s. ř. platí pro řízení o opatření obecné povahy přiměřeně i ustanovení § 68 odst. 3 s. ř., dle kterého musí být v odůvodnění opatření obecné povahy uvedeny mimo jiné i důvody výroků a úvahy, kterými se příslušný orgán při vydání opatření obecné povahy řídil. Jelikož tak odpůrce neučinil, dopustil se další nezákonnosti.
9. V podání doručeném soudu dne 19. 1. 2018 navrhovatelka uvedla, že dne 15. 12. 2017 podala ke Krajskému úřadu Olomouckého kraje podnět k provedení přezkumného řízení předmětného OOP dle § 94 s. ř., a to ze stejných důvodů, pro které podala návrh soudu. Dne 15. 1. 2018 bylo navrhovatelce doručeno sdělení krajského úřadu ze dne 11. 1. 2018 o tom, že se tento rozhodl nezahájit přezkumné řízení, neboť neshledal v nevyvěšení návrhu předmětného OOP na úředních deskách dotčených obecních úřadů a nevyzvání dotčených osob k podání námitek nebo připomínek nezákonnost. Navrhovatelka však zdůraznila, že krajský úřad potvrdil, že v posuzovaném případě nedošlo k naplnění ani jedné z podmínek stanovených v § 77 odst. 4 zákona o silničním provozu (předmětné OOP stanoví úpravu provozu na dobu delší než 60 dnů a nejednalo se o případ hrozby nebezpečí z prodlení).

D) Stanovisko odpůrce

10. Odpůrce navrhoval zamítnutí návrhu. Ve vyjádření k návrhu popsal způsob pořízení předmětného OOP. Uvedl, že dne 15. 8. 2017 obdržel návrh společnosti S. spol. s r. o. na stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích spočívající v umožnění průjezdu vozidel po krajské silnici č. III/43610 v rámci stavební akce „*D1 X P.-L., průjezd po sil. III/43610*“, a to na dobu od 14. 8. 2017 do 31. 12. 2018. Po posouzení návrhu včetně přiložené situace dopravního značení odpůrce projednal návrh s dotčeným orgánem Police ČR, Krajské ředitelství policie Olomouckého kraje, Dopravní inspektorát Přerov, který dne 29. 11. 2017 vydal po doplnění návrhu souhlasné stanovisko. Dále

odpůrce návrh projednal se správcem předmětné komunikace – Správou silnic Olomouckého kraje, Středisko údržby Jih, který vydal souhlasné stanovisko dne 10. 7. 2017, doplněné dne 27. 9. 2017. Na podkladě uvedených stanovisek poté dne 4. 12. 2017 předmětné OOP vydal.

11. Dále odpůrce uvedl, že dne 7. 12. 2017 se k němu dostavil starosta obce Veselíčko k nahlédnutí do spisu týkajícího se předmětného OOP a tentýž den obdržel stížnost na svůj postup, kterou dne 13. 12. 2017 vyřídil. následně v důsledku podnětu k zahájení přezkumného řízení předal spis Krajskému úřadu Olomouckého kraje, který však přezkumné řízení nezačal.
12. K návrhovým bodům zdůraznil, že při stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích se postupuje sice subsidiárně dle části šesté s. ř. , avšak s ohledem na skutečnost, že úprava obsažená v s. ř. nereflektuje specifika stanovení přechodné úpravy provozu, byla s účinností od 31. 12. 2015 stanovena zákonem o silničním provozu některá specifika, jejichž cílem je dosažení urychlení možnosti vydání takových opatření obecné povahy. Platí zde tedy sice, s výjimkou případů nebezpečí z prodlení, povinnost správního orgánu projednat návrh s dotčenými orgány, avšak návrh opatření obecné povahy se nedoručuje veřejnou vyhláškou, ani se dotčené osoby nevyzývají k uplatnění připomínek. Po projednání s dotčenými orgány je možné přistoupit ihned k vydání opatření obecné povahy, které však musí obsahovat odůvodnění a zveřejňuje se následně nejen na úřední desce správního orgánu, který jej vydal, ale i na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž zastavěného území se opatření týká, nebo může-li stanovením dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce. Proti tomuto opatření nelze podat opravný prostředek a nabývá účinnosti pátým dnem po zveřejnění.
13. Odpůrce v posuzované věci popsáním způsobem v souladu se zákonem o silničním provozu postupoval, projednal návrh s dotčenými orgány, jejichž souhlasná stanoviska obdržel a po vydání předmětného OOP toto doručil navrhovatelce k vyvěšení na její úřední desce.
14. Závěrem uvedl, že není pravdou, že by bylo možné vydat opatření obecné povahy o stanovení přechodné úpravy provozu pouze v případě nebezpečí z prodlení.

E) Replika navrhovatelky

15. Podáním doručeným soudu dne 9. 2. 2018 navrhovatelka reagovala na vyjádření odpůrce. Uvedla, že nesouhlasí s výkladem zákona o silničním provozu, který popsal odpůrce. Dle navrhovatelky odpůrce dovedl celkem 3 druhy úpravy provozu na pozemních komunikacích: 1) Běžná úprava provozu (není časově omezena, přičemž se vede řízení o návrhu opatření obecné povahy, který je projednán s dotčenými orgány a ke kterému mají dotčené osoby možnost podat připomínky a námítky), 2) Přechodná úprava provozu bez časového omezení (musí být časově omezena, nicméně časové omezení může být libovolně dlouhé, přičemž návrh opatření obecné povahy se projednává s dotčenými orgány, ale není vedeno řízení o návrhu obecné povahy, ve kterém by se dotčené osoby mohly vyjadřovat, vznášet připomínky a námítky), 3) Přechodná úprava provozu s časovým omezením (lze ji stanovit pouze v případě hrozby nebezpečí z prodlení a musí být časově omezena maximálně na 60 dnů, přičemž návrh opatření obecné povahy není projednán s dotčenými orgány a není vedeno řízení o návrhu obecné povahy, ve kterém by se dotčené osoby mohly vyjadřovat, vznášet připomínky a námítky). Předmětné OOP by pak mělo dle

odpůrce spadat do druhé kategorie, tj. kategorie přechodné úpravy provozu bez časového omezení.

16. Navrhovatelka má však za to, že odpůrce zvolil výklad zákona, který zcela pomíjí jeho smysl a účel. Dle navrhovatelky pro mimořádný zásah do práva dotčených osob na jejich právní ochranu spočívající v možnosti zúčastnit se řízení o návrhu opatření obecné povahy a podávat připomínky nebo námítky, musí být splněny zákonné podmínky, kterými jsou existence hrozby z prodlení a časové omezení nejdéle na dobu 60 dnů. Zákonodárce tímto dle navrhovatelky způsobem stanoveným v § 77 odst. 4 a 5 zákona o silničním provozu vyvažuje veřejnou potřebu rychlého stanovení úpravy provozu na pozemních komunikacích se zásahem do práv dotčených osob. Smyslem a účelem této speciální právní úpravy je možnost zrychleného přijetí úpravy provozu na pozemních komunikacích, avšak pouze za mimořádné situace, která by naplnila hrozbu nebezpečí z prodlení a s časovou limitací 60 dnů.
17. Připustí-li se výklad odpůrce, neměl by mimořádný zásah do práv dotčených osob zákonné časové omezení. Odpůrce by mohl přechodnou dobu stanovit na jakkoli dlouho (třeba i na 10 let), nebo by ji mohl vázat na splnění nějaké podmínky (třeba na dokončení stavby dálnice D1), stačilo by pouze, aby přechodná doba byla nějakým způsobem definována.
18. Dle navrhovatelky zákonný postup přijetí opatření obecné povahy uvedený v § 171 a násl. s. ř. umožňuje správnímu orgánu poměrně rychlé a efektivní přijetí opatření obecné povahy, a to za pomoci doručování veřejnou vyhláškou, rozhodování o námitkách dotčených osob v odůvodnění opatření obecné povahy, nemožnosti odvolání proti rozhodnutí o námitkách, nemožnosti podat opravný prostředek proti opatření obecné povahy atd.
19. Na práva dotčených osob účastnit se řízení o návrhu obecné povahy a chránit svá práva pomocí podaných připomínek či námitek tak nelze rezignovat pouze s poukazem na snahu o urychlení vydání opatření obecné povahy, jak činí odpůrce.

F) Relevantní právní úprava

20. Podle § 172 odst. 1 s. ř. *návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.*

Podle odst. 4 téhož ustanovení *k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.*

Podle odst. 5 téhož ustanovení *vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námítky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání*

úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námitky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

Podle § 173 odst. 1 s. ř. opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal.

21. *Podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace stanoví na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a na veřejně přístupné účelové komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností.*

Podle odst. 2 písm. b) téhož ustanovení dotčenými orgány při stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace jsou policie, jde-li o silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace.

Podle odst. 3 návrh stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích nebo užití zařízení pro provozní informace podle odstavce 1 projedná příslušný správní orgán s dotčenými orgány. Nevyjádří-li se dotčený orgán do 30 dnů ode dne doručení návrhu stanovení, má se za to, že s návrhem stanovení souhlasí.

Podle odst. 4 téhož ustanovení hrozí-li nebezpečí z prodlení, může příslušný správní orgán stanovit přechodnou úpravu provozu na dálnicích, silnicích, místních komunikacích nebo veřejně přístupných účelových komunikacích bez projednání s dotčenými orgány a bez předchozího řízení o návrhu opatření obecné povahy, nejdéle však na dobu 60 dnů.

Podle odst. 5 téhož ustanovení místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Opatření obecné povahy nebo jeho návrh zveřejní příslušný správní orgán na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká, jen vztahuje-li se stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích k provozu v zastavěném území dotčené obce nebo může-li stanovením místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce. Jde-li o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručuje příslušný správní úřad návrh opatření obecné povahy a nevyzývá dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek; opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení.

F) Posouzení věci krajským soudem

22. Krajský soud v souladu s § 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a v mezích návrhových bodů přezkoumal napadené opatření obecné povahy, přičemž dle § 101b odst. 3 s. ř. s. vycházel při přezkoumání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání.
23. Z obsahu návrhu je zřejmé, že mezi navrhovatelkou a odpůrcem panuje spor toliko o výklad § 77 odst. 4 a 5 zákona o silničním provozu.
24. Sporné ustanovení, které upravuje místní a přechodnou úpravu provozu na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích, bylo do zákona o silničním provozu vloženo zákonem č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Předmětná novelizace nabyla účinnosti dne 31. 12. 2015.
25. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 268/2015 Sb. bylo jeho cílem reflektovat ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu výslovným vyjádřením, že stanovení úpravy provozu se pro určité kategorie dopravního značení provádí prostřednictvím opatření obecné povahy.
26. Navrhované znění bylo přijato, neboť z věty první § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu vyplývá, že jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, stanoví příslušný správní orgán místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích opatřením obecné povahy. A contrario pak lze dovodit, že jiné dopravní značení, typicky značení informativní, není příslušným orgánem stanovováno formou opatření obecné povahy, nýbrž se tak bude dít (dle důvodové zprávy) postupem podle části čtvrté s. ř.
27. V případě, kdy se jedná o úpravu provozu, pro kterou zákon určil nutnost jejího stanovení formou opatření obecné povahy (světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky atp.), pak na proces přijímání této formy správního aktu dopadají dle zásady subsidiárního použití správního řádu (§ 1 odst. 2 s. ř.) ustanovení části šesté s. ř., t. j. § 171 až 174 upravující opatření obecné povahy, avšak toliko za podmínky, že zvláštní zákon nestanoví jinak. Tímto zvláštním zákonem (lex specialit), stanovícím jinak, je pak právě § 77 zákona o silničním provozu.
28. Důvodová zpráva k zákonu č. 268/2015 Sb. v bodě 4 k § 77 a 77a navrhovaného zákona, který uvádí nadpisem *Zjednodušený postup stanovení přechodné úpravy provozu, výjimky ze správního řádu*, uvádí: *S ohledem na mimořádný charakter přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, která je stanovena na omezenou dobu, velmi často je spojena i s jiným správním rozhodováním (nejčastěji je přechodná úprava stanovována v souvislosti s uzavírkami a objízďkami podle § 24 zákona č. 13/1997 Sb.), případně vyžaduje poměrně rychlé stanovení (reakce na náhlé mimořádné situace v provozu), navrhuje se možnost stanovit přechodnou úpravu provozu bez projednání s dotčenými orgány a bez předchozího řízení o návrhu opatření obecné povahy, avšak nejvýše na dobu 60 dnů.*

Speciálně u stanovení přechodné úpravy formou opatření obecné povahy je dále využita možnost dle § 173 správního řádu a navrhuje se obecně neprovádět její projednávání s dotčenými osobami. Projednání s dotčenými orgány je nicméně zachováno.

Dále se u opatření obecné povahy navrhuje rovněž obecná výjimka (pro místní i pro přechodnou úpravu) z požadavku správního řádu na zveřejňování návrhu opatření na deskách obecních úřadů; opatření obecné povahy nebo jeho návrh se zveřejňuje, jen pokud se stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu vztahuje k provozu v zastavěném území dotčené obce nebo může-li stanovením místní nebo přechodné úpravy provozu dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území obce. Tento odklon od úpravy správního řádu je dán tím, že místní a přechodná úprava zejména na dálnicích a silnicích se může týkat správních obvodů řady obcí, aniž by ovšem bylo účelné zde speciálně návrh nebo vydané opatření zveřejňovat, čímž narůstají administrativní náklady vydávajícího úřadu. Skutečnost, že příslušné opatření bylo přijato, je pak pro všechny dotčené osoby dostatečně vyjádřena příslušnou dopravní značkou na pozemní komunikaci. Naopak v situacích, kdy se má místní nebo přechodná úprava provozu jakkoli dotknout provozu v zastavěném území dané obce, je účelné, aby se s návrhem takové úpravy měli občané možnost seznámit předem.

29. Jazykovým výkladem druhé věty výše citovaného § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu je třeba dovodit, že zásadní výjimkou oproti obecné úpravě v § 172 odst. 1 s. ř. a § 173 odst. 1 s. ř. je omezení povinnosti zveřejňovat návrh opatření obecné povahy jakož i opatření obecné povahy samotné. Povinnost zveřejňovat návrh opatření obecné povahy i opatření obecné povahy samotné *na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká* (dále jen „úřední desky dotčených obcí“), je totiž uloženo správním orgánům pouze tehdy, *vztahuje-li se stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích k provozu v zastavěném území dotčené obce nebo může-li stanovením místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce*. Krajský soud bude pro tento typ úpravy provozu nadále používat zkratku „značka v zastavěném území“. Argumentem a contrario je třeba dospět k závěru, že je-li stanovována úprava provozu v „nezastavěném území“, dále jen „značka v nezastavěném území“, vydává příslušný správní orgán opatření obecné povahy, avšak ani návrh na jeho vydání, ani vydané opatření samotné nezveřejňuje na úředních deskách dotčených obcí, nýbrž toliko na své vlastní úřední desce v souladu s § 172 odst. 1 a § 173 odst. 1 s. ř. U této výjimky z obecné úpravy s. ř. však není podstatné, zda se jedná o úpravu místní, či úpravu přechodnou, určujícím kritériem je toliko to, zda jde nebo nejde o značku v zastavěném území.
30. Další výjimky z obecné úpravy opatření obecné povahy v s. ř. stanoví poslední věta § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, kterou krajský soud pro přehlednost opakovaně cituje: *Jde-li o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručuje příslušný správní úřad návrh opatření obecné povahy a nevyzývá dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek; opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení*. Jazykovým výkladem tohoto zcela jednoznačného ustanovení, které možnost různého výkladu nepřipouští, je třeba dospět k závěru, že v případě stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích nepostupuje příslušný správní orgán dle § 172 odst. 1 s. ř., který mu ukládá *doručit* návrh opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou podle § 25 s. ř., kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách dotčených obcí, *a vyzvat* dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. Příslušný správní orgán tedy návrh opatření obecné povahy, jímž má být stanovena přechodná úprava

provozu na pozemích komunikacích, nedoručuje vyvěšením veřejné vyhlášky ani na své úřední desce, ani na úředních deskách dotčených obcí, a rovněž nevyzývá dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky.

31. Pro přehlednost a zjednodušení uvádí krajský soud následující přehled možných variant procesních postupů, k nimž může docházet v případě úpravy provozu na veřejně přístupných pozemních komunikacích v případě, kdy v souladu s § 77 odst. 5 věty první zákona o silničním provozu stanoví příslušný orgán úpravu opatřením obecné povahy:

A) „Značka v zastavěném území“

A. 1. místní úprava

- správní orgán doručí návrh opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsí na své úřední desce i na úředních deskách dotčených obcí;
- správní orgán vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky;
- správní orgán projedná návrh opatření obecné povahy s dotčenými orgány;
- správní orgán provede řízení o návrhu;
- správní orgán zveřejní opatření obecné povahy na své úřední desce i na úředních deskách dotčených obcí;
- opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení.

A. 2. přechodná úprava

- správní orgán projedná návrh opatření obecné povahy s dotčenými orgány;
- správní orgán provede řízení o návrhu;
- správní orgán zveřejní opatření obecné povahy na své úřední desce i na úředních deskách dotčených obcí;
- opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení.

B) „Značka v nezastavěném území“

B. 1. místní úprava

- správní orgán doručí návrh opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsí **jen** na své úřední desce;
- správní orgán vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky;
- správní orgán projedná návrh opatření obecné povahy s dotčenými orgány;
- správní orgán provede řízení o návrhu;
- správní orgán zveřejní opatření obecné povahy **jen** na své úřední desce;
- opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení.

B. 2. přechodná úprava

- správní orgán projedná návrh opatření obecné povahy s dotčenými orgány;
 - správní orgán provede řízení o návrhu;
 - správní orgán zveřejní opatření obecné povahy jen na své úřední desce;
 - opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení.
32. Posuzovaný případ lze dle uvedeného zjednodušujícího přehledu variant možné podřadit pod variantu A. 2., neboť se jedná o přechodně umístěvanou značku v zastavěném území (*vztahuje se k provozu v zastavěném území dotčené obce*). Z uvedené vyplývá, že odpůrce nepochybil, pokud nedoručoval návrh předmětného OOP veřejnou vyhláškou a nevyzýval dotčené subjekty k podání připomínek a námitek, nýbrž toliko v souladu s § 77 odst. 3 zákona o silničním provozu projednal návrh s dotčenými orgány, stanovenými v odst. 2 téhož ustanovení, a následně předmětné vydané OOP zveřejnil na své úřední desce i na úředních deskách dotčených obcí, mj. navrhovatelky.
33. K návrhovému bodu, jímž navrhovatelka namítala, že přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích lze stanovit pouze za splnění podmínek § 77 odst. 4 zákona o silničním provozu, krajský soud uvádí, že žalobkyně toto ustanovení mylně vykládá. Toto ustanovení totiž stanoví zcela zvláštní mimořádně zjednodušenou formu stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích pro případy, kdy hrozí nebezpečí z prodlení. Pokud by totiž zákonodárce hodlal v § 77 odst. 4 zákona o silničním provozu definovat pojem přechodná úprava provozu, formuloval by dotčené ustanovení zcela jinak (např. Přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích může příslušný správní orgán stanovit, pokud...). Vykládané ustanovení je však formulováno tak, že z něj jednoznačně vyplývá, že se vztahuje pouze na zcela mimořádnou situaci, kdy lze přechodnou úpravu stanovit i bez projednání s dotčenými orgány a bez předchozího řízení o návrhu. Za takových podmínek je pak zcela na místě, aby bylo časové omezení této formy přechodné úpravy striktně časově omezeno lhůtou, kterou zákonodárce určil jako šedesátidenní.
34. Pokud dosadíme tuto specifickou situaci hrozícího nebezpečí z prodlení (lze si představit např. umístění značky zákazu vjezdu na komunikaci, u níž došlo k poškození, které by ohrožovalo účastníky silničního provozu, popř. umístění značky zákazu vjezdu na úsek komunikace, který je ohrožován sesuvem svahu apod.) do modelu uvedeného v odst. 31 rozsudku, pak mohou nastat dvě situace: a) je-li značka v případě nebezpečí z prodlení přechodně umístěvaná do zastavěného území, pak správní orgán jen zveřejní opatření obecné povahy na své úřední desce i na úředních deskách dotčených obcí, a b) je-li značka v případě nebezpečí z prodlení přechodně umístěvaná do nezastavěného území, pak správní orgán je zveřejní opatření obecné povahy na své úřední desce. Jiná procedura se z důvodu hrozícího nebezpečí z prodlení nevyžaduje.
35. Závěrem krajský soud uvádí, že namítla-li navrhovatelka, že odpůrcem zastávaný výklad zákona může vést k situaci, kdy přechodná úprava bude stanovována na de facto neomezenou dobu, pak krajský soud tyto obavy nesdílí. Pokud totiž zákon explicitně nestanoví, časové rozhraničení mezi místní (trvalou) a přechodnou úpravou provozu, pak je pojem přechodná úprava neurčitým právním pojmem, který musí příslušný správní orgán, resp. soud podrobit výkladu. Za přechodnou úpravu provozu na pozemních

komunikacích tak bude možné považovat pouze úpravu, která je přiměřeně časově omezena, zpravidla pak vymezením účelu, pro který se tato úprava přijímá.

G) Závěr a náklady řízení

36. S ohledem na výše uvedené krajský soud výrokem I. tohoto rozsudku návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s. ř. s. jako nedůvodný zamítl.
37. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., tj. dle úspěchu ve věci, který měl odpůrce. Dle obsahu spisu však odpůrci žádné náklady přesahující rámec jeho obvyklé úřední činnosti, jež zahrnuje i obhajobu vlastních správních aktů v řízení před soudem, nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 28. února 2018

JUDr. Zuzana Šnejdrlová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu